

Streszczenie

Niniejsza publikacja zawiera spis najistotniejszych dokonań Partnerstw na Rzecz Rozwoju (DP) w ramach projektu *Headway – Udoskonalanie Systemu Interwencji Socjalnej dla Ofiar Handlu Ludźmi* (ang. *Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking*), międzynarodowego projektu realizowanego w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej Equal. Partnerstwa na Rzecz Rozwoju z sześciu krajów (Estonii, Litwy, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch,) współdziałały przez ponad dwa lata by wdrożyć projekt, którego celem było stworzenie narzędzi i standardów wzmacniających działania wspierające ofiary handlu ludźmi. Ponadto projekt wspomagał monitorowanie, na szczeblu lokalnym, narodowym i europejskim, zarówno zjawiska handlu ludźmi jak i usług świadczonych ofiarom.

W celu realizacji założeń projektu Partnerstwa Krajowe zajęły się dziesięcioma odrębnymi obszarami działalności. Wyniki większości z tych działań zostały zaprezentowane w niniejszej publikacji i są w skrócie przedstawione poniżej.

Analiza porównawcza badań nad handlem ludźmi

W rozdziale pierwszym omawiane są najistotniejsze wyniki *Działania 1 “Przegląd zjawiska handlu ludźmi na poziomie krajowym”*. Działanie to polegało na przeprowadzeniu badań mających na celu określenie rodzajów badań nad handlem ludźmi przeprowadzonych w krajach partnerskich jak również skompilowanie kluczowych właściwości tego zjawiska w Estonii, w Niemczech, we Włoszech, na Litwie, w Polsce i w Portugalii. 71 wybranych badań reprezentuje istotną próbkę publikacji wydanych w krajach partnerskich w latach 1999-2006. Publikacje te dotyczyły różnych form handlu ludźmi: wykorzystywania w sex-biznesie, w pracy przymusowej i w żebractwie, wykorzystywania w przypadkach małżeństw z ogłoszenia, zmuszania do działalności przestępczej (np. kradzieży i innej drobnej przestępczości lub do handlu narkotykami), sprzedawaniu narządów na przeszczepy i w przeprowadzaniu nielegalnych międzynarodowych adopcji.

Ogólna liczba publikacji przypadających na dany kraj znacznie się różni, co jest efektem nałożenia się kilku czynników. Takim czynnikiem może być: rola danego kraju w handlu ludźmi, poziom świadomości oraz zaangażowania instytucji lokalnych, regionalnych i państwowych oraz sektora prywatnego w przeciwdziałaniu handlowi ludźmi, poziom zainteresowania badaczy zjawiskiem handlu ludźmi i przebiegiem publicznej debaty na ten temat, implementacja (lub jej brak) istniejącego

ustawodawstwa mającego na celu przeciwdziałanie handlowi ludźmi, funkcjonowanie (lub jego brak) rozbudowanego systemu wsparcia dla ofiar handlu, poziom finansowania badań w tym obszarze, brak odpowiednich jakościowych oraz ilościowych metod badania różnych typów handlu ludźmi i wiarygodność dostępnych danych. Ponadto u niektórych ponadnarodowych partnerów występują ograniczenia budżetowe oraz brak personelu do przeprowadzenia badań.

Zebrane dane jasno wskazują na wzrastający poziom zainteresowania tematem handlu ludźmi we wszystkich krajach partnerskich w badanym okresie. Warto podkreślić, iż liczba publikacji wydanych w roku 2005 siedmiokrotnie przewyższyła ilość wydaną w roku 2000. Wybrana literatura była skoncentrowana głównie na handlu ludźmi w celu eksploatacji seksualnej. Wiele z tych prac opisuje sposoby rekrutacji, transportu i wykorzystywania ofiar handlu ludźmi od ich miejsca zamieszkania do kraju docelowego, a także ukazuje ofiarę w wymiarze osobistym i społecznym zarówno przed jak i po dokonaniu przestępstwa. W ostatnim czasie zmieniły się kanały przerzutowe i metody werbowania ofiar. Obecnie, kobiety padające ofiarą handlu ludźmi są z reguły rekrutowane przez osoby, którym ufają. Mogą też same nawiązać kontakt z werbownikami, którzy często działają jako biuro pośrednictwa pracy lub agencja podróży. Kobietom najczęściej obiecuje się dobrą pracę w kraju docelowym, na przykład pracę kelnerki, pracownicy fabryki, barmanki, pielęgniarki, opiekunki lub tancerki. Częściej niż w przeszłości otwarcie jest im proponowana praca prostytutki, striptizerki, dziewczyny na telefon lub do towarzystwa, jednak bez informowania o prawdziwych warunkach pracy i zamieszkania, z którymi się spotkają (np. przemoc, wykorzystywanie, ograniczona swoboda itp.). W ostatnich latach handlarze zaczęli stosować „negocjowanie” warunków wykorzystywania w celu zapewnienia sobie zaufania i „lojalności” ofiar.

Zaledwie kilka badań poświęconych jest handlowi ludźmi do pracy przymusowej, żebractwa, działalności kryminalnej (np. drobne przestępstwa, handel narkotykami), nielegalnych adopcji międzynarodowych lub sprzedaży narządów. Badania te wykazały zapotrzebowanie na sprawniejsze śledzenie powiązań pomiędzy polityką migracyjną, pracą przymusową i handlem ludźmi. Badacze twierdzą, że postępująca deregulacja i nieformalność wielu sektorów rynku pracy zwiększają zagrożenie dla migrantów, którzy stają się tanią siłą roboczą, pracownikami łatwymi do wykorzystywania. Tak więc ustawodawstwo zapewniające proste, legalne i bezpieczne zasady migracji, restrykcyjne prawo pracy i kontrolowane programy migracji są niezbędne w zapobieganiu eksploatacji i handlowi ludźmi, zarówno w sektorze legalnym jak i w szarej strefie. Jak podano w badaniach, restrykcyjna polityka migracyjna wpływa ujemnie zarówno na rynek pracy jak również na warunki życia i pracy migrantów (ofiar handlu ludźmi i innych przestępstw), którzy w rzeczywistości wnoszą istotny wkład do ekonomii krajów docelowych.

W większości wybranych przypadków badania były bardzo opisowe i rzadko kiedy analizowały różne aspekty handlu ludźmi, oceniające ideologiczne, kulturowe lub polityczne podejście do tematu. Jak wiadomo różne podejścia i założenia dotyczące tego samego zjawiska mogą prowadzić do opracowania różnych metod zbierania, przetwarzania i analizy danych, co często jest ze szkodą dla wiedzy o handlu ludźmi.

Aspekt prawny: ściganie handlarzy i ochrona ofiar

Rozdział drugi przedstawia główne wnioski *Działania 2* „*Ustawodawstwo krajowe przeciwdziałające handlowi ludźmi oraz inne współwystępujące przepisy prawne w krajach partnerskich*”. W celu zidentyfikowania mocnych i słabych stron krajowych struktur wspierania ofiar i zwalczania handlu ludźmi, partnerzy zbierali i analizowali istniejące ustawy przeciwdziałające temu zjawisku. Biorąc pod uwagę, że większość poznanych przypadków handlu ludźmi prowadziło do eksploatacji seksualnej, a takie przypadki często mogą być uznane za „zwykłą” prostytutkę, ustalono, że analizowane będą także rozwiązania prawne bezpośrednio dotyczące prostitucji.

Analiza wykazała znaczne rozbieżności pomiędzy państwami partnerskimi. W niektórych krajach handel ludźmi jest osobną kategorią przestępstwa, podczas gdy w innych jest on objęty ustawami o szerszym zastosowaniu (np. eksploatacja prostytutki, niewolnictwo). Co więcej, nie we wszystkich przepisach prawnych wszelkie formy handlu ludźmi są karalne. Definicja handlu ludźmi z Protokołu z Palermo określa jego różnorodne formy, nie są one jednak uwzględnione w legislatywie wszystkich krajów partnerskich w równym stopniu. Niektóre przepisy wpisane w kodeks karny odnoszą się jedynie do handlu w celu eksploatacji seksualnej, lub istnieją w formie odrębnych zapisów prawnych dotyczących poszczególnych rodzajów eksploatacji: seksualnej, pracy niewolniczej lub wymuszonych nielegalnych transplantacji narządów. Istnieje także wielka rozbieżność w wydawaniu krótkoterminowych zezwoleń na pobyt, które umożliwiają ofiarom legalny pobyt w krajach docelowych zapewniając im prawa społeczne i cywilne. Obecnie tylko prawo estońskie, niemieckie, polskie, portugalskie i włoskie przewiduje wydawanie krótkoterminowego zezwolenia na pobyt, lecz, za wyjątkiem Włoch, zezwolenia te są uwarunkowane współpracą z odpowiednimi organami i składaniem zeznań przed sądem. Różna jest, w zależności od kraju, długość okresu pobytu, tzw. „czasu na zastanowienie się”, pozwalającego ofierze na podjęcie decyzji o ewentualnym złożeniu zeznań obciążających osoby zaangażowane w handel ludźmi i uniknięcie natychmiastowej deportacji (tzw. reflection period). W Polsce to dwa miesiące, w Estonii od jednego do dwóch miesięcy, w Niemczech jeden miesiąc, a w Portugalii niedługo ma zostać wprowadzony okres do dwóch miesięcy. We Włoszech nieformalny okres ‘czasu na zastanowienie się’ jest obecnie stosowany w wyniku prawnie ustalonej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi (NGOs) lub

władzami na szczeblu lokalnym i organami ścigania. W pozostałych państwach taki okres nie jest stosowany.

Oprócz Portugalii, w której obecnie toczy się debata na temat możliwości rozszerzenia ochrony i wsparcia udzielanego ofiarom przemocy domowej (szczególnie w postaci schronisk jak i programów rozwoju umiejętności osobistych, zawodowych i społecznych), wszystkie państwa posiadają środki pomocy specjalnie skierowane do ofiar handlu ludźmi, choć nie wszystkie posiadają kompleksowy i ujednoczony system jej udzielania. Szeroki zakres środków ochrony i pomocy obejmuje: schroniska, wsparcie psychologiczne, opiekę zdrowotną, poradnictwo i pomoc prawną, edukację, poradnictwo i szkolenia zawodowe, oraz wsparcie przy wkraczaniu na rynek pracy. Usługi te są zazwyczaj świadczone przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i/lub władze lokalne, do których ofiary handlu są skierowywane, szczególnie w Niemczech, we Włoszech i w Polsce.

Dostęp do zadośćuczynienia ciągle pozostaje problemem dla ofiar handlu. Pomimo, że w większości państw ofiarom przysługuje rekompensata, w rzeczywistości często nie spełniają one wszystkich wymogów. W odniesieniu do wykorzystania skonfiskowanego majątku handlarzy ludźmi, tylko we Włoszech odebrane środki i majątek przekazywane są do wspólnego funduszu wspierającego prawnie usankcjonowane działania zwalczające handel ludźmi.

W ramach zapobiegania handlu ludźmi i działań prewencyjnych, wszystkie państwa wdrażają programy *ad hoc* lub działania specjalne, takie jak kampanie informacyjne podnoszące świadomość na temat zjawiska handlu ludźmi, telefony zaufania, ośrodki monitoringu, zbieranie danych statystycznych, programy edukacyjne, konferencje międzynarodowe oraz szkolenia z udziałem przedstawicieli policji, prokuratury, dziennikarzy, pracowników pomocy społecznej, nauczycieli, itp.

Przykłady dobrych praktyk

Rozdział trzeci przedstawia 31 przykładów dobrych praktyk wdrożonych w dziedzinie ochrony ofiar handlu ludźmi i zapobiegania handlowi ludźmi w sześciu krajach partnerskich. *Działanie 3 "Wymiana dobrych praktyk w odniesieniu do ofiar handlu"* ma na celu wymianę doświadczeń, metod i dokonań pomiędzy organizacjami przeciwdziałającymi handlowi ludźmi, nabytych w trakcie przewycięzania przeszkód i stawiania czoła codziennym wyzwaniom w pracy z ofiarami handlu ludźmi.

Praktyki zostały wybrane zgodnie z następującą definicją rozwiniętą przez partnerów: termin 'dobre praktyki' oznaczać powinien każde ważne doświadczenie w dziedzinie zapobiegania handlowi ludźmi i ochronie ofiar. 'Dobre praktyki' są praktycznym przykładem mogącym dostarczyć użytecznej nauki, wspomóc wymianę myśli, jak również motywującym do refleksji i oceny własnych działań. W oparciu o

szereg kryteriów, partnerzy wybrali i usystematyzowali szeroki zakres działalności realizowanych w obrębie trzech głównych obszarów interwencji społecznej jakimi są zapobieganie, pomoc ofiarom, reintegracja społeczna i zawodowa oraz rozwój zawodowy. Należy podkreślić, że kategorie te są połączone i komplementarne, w wyniku czego zaprezentowane praktyki mogą być zaliczone jednocześnie do kilku kategorii.

Praktyki opisane są przy pomocy tabeli specjalnie zaprojektowanej jako narzędzie do zilustrowania następujących zjawisk: geograficznej lokalizacji interwencji, jej grupy docelowej, ustalonych celów interwencji, wykonanych czynności, wykorzystanych metod i narzędzi, wymaganych środków, uzyskanych wyników, nabytych doświadczeń i wiedzy, możliwości przeniesienia działań na inny obszar i ich popularyzacji oraz danych kontaktowych usługodawców. Praktyki poprzedzone są krótką analizą zebranych informacji, której zadaniem jest określenie zaobserwowanych tendencji w trzech kategoriach interwencji, podkreślenie mocnych i słabych stron tych praktyk jak również wskazanie potencjalnych przeszkód podczas ich implementacji w innych lokalizacjach.

Od zbierania danych do monitoringu

Rozdział czwarty zawiera główne wyniki *Działania 4 "Opracowanie modelu wspomagającego monitorowanie zjawiska"*. Partnerzy Partnerstwa Headway zbierali dane dotyczące głównych cech systemów monitorowania (lub przynajmniej źródeł danych) zjawiska handlu ludźmi i systemów wsparcia dostępnych zarówno w ich krajach jak i innych wybranych państwach z zamiarem wypracowania porad jak poprawić analizowane systemy lub w jaki sposób wdrożyć system w sytuacji jego braku.

Wszystkie państwa posiadają mechanizmy wsparcia ofiar handlu ludźmi, chociaż wsparcie to udzielane jest w różnoraki sposób i przy pomocy różnie opracowanych systemów. Systemy te działają przeważnie na poziomie krajowym, wyłączając Włochy, Portugalię i Niemcy, gdzie wsparcie udzielane jest również na poziomie lokalnym. W większości usługodawcy to organizacje pozarządowe (również organizacje religijne i charytatywne), instytucje publiczne (władze centralne, władze lokalne, samorządowe), których działanie jest prawnie usankcjonowane, za wyjątkiem Litwy i Portugalii. Nawet jeżeli uwzględnione są różne formy eksploatacji (np. eksploatacja pracy, żebractwo, przymusowe małżeństwo, handel dziećmi, itp.), przeważająca większość przypadków handlu ludźmi odnosi się do eksploatacji seksualnej.

Analiza porównawcza informacji zebranych na temat systemów wsparcia jest okazją do zbadania i porównania istniejących systemów monitorowania w wybranych krajach w celu opisanie i skomentowanie istniejących praktyk, a następnie sformułowania

sugestii, jak się odnieść do punktów krytycznych. Analiza wskazuje konieczność rozdzielenia systemów informacyjnych od monitoringu. Te pierwsze wymagają określone sposoby gromadzenia informacji na temat zjawiska handlu ludźmi, polityki i interwencji, ich kontekstu i przebiegu. Monitoring to proces analizy danych wymagający opracowania odrębnych wskaźników. Jest on początkowym narzędziem w ewaluacji polityki i interwencji, jak również w informowaniu ciał ustawodawczych o ich dynamice. Co ciekawe, większość analizowanych systemów jest bardziej podobna do systemów informacyjnych niż do monitorujących.

Znaczne różnice pomiędzy państwami zostały odnotowane w odniesieniu do wykorzystywanych systemów i wskaźników, pomimo iż wszystkie badane systemy gromadzą informacje na temat ofiar handlu. Oczywiście odzwierciedla to istnienie lokalnych i/lub narodowych systemów wsparcia dla ofiar w krajach partnerskich. Jednakowoż zebrane dane ogólnie nie są jednolite i nie są też przetworzone w wystarczająco jednolity sposób, by wyłonić konkretne wskaźniki lub sporządzać regularne raporty. Wręcz przeciwnie, informacje dotyczące organizacji przestępczych nie są zbierane ani dostępne w żadnym z badanych państw. Analiza porównawcza jasno wykazuje, że dane na temat handlu ludźmi są dostępne, lecz są zbierane i przetwarzane w sposób nieformalny albo też są formalnie archiwizowane, ale nie są w ogóle przetwarzane lub analizowane.

Analiza ta ponownie wskazuje kluczowe znaczenie rozwoju i rozpowszechniania narzędzi analitycznych w celu ustanowienia skutecznego systemu monitorowania. By uzasadnić powyższe stwierdzenie, partnerzy Partnerstwa Headway wyliczyli czynniki składające się na system monitorowania, podali przykłady konkretnych wskaźników (wskaźników kontekstu, procesów, wyników, wpływu i wydajności), które powinny być rozważane. Na koniec zaproponowany został projekt europejskiego modelu monitorowania handlu ludźmi i jego implementacja.

Internetowa baza danych Headway

Rozdział piąty opisuje główną charakterystykę i funkcjonowanie bazy danych Headway, która jest głównym produktem *Działania 5 "Opracowanie modelu mapowania organizacji i usług"* oraz *Działania 6 "Internetowa międzynarodowa baza danych usług dostępnych dla ofiar handlu ludźmi"*. Baza danych Headway jest międzynarodową bazą danych organizacji i instytucji zajmujących się handlem ludźmi i zaplanowana jest jako narzędzie wspomagające kontakty pomiędzy nimi i innymi zainteresowanymi. Jej główne zamierzenia to:

- Zapewnienie szybkiej identyfikacji i kontaktów z instytucjami i organizacjami przeciwdziałającymi handlowi ludźmi:
 - w różnych krajach Unii Europejskiej i w krajach trzecich;

- pomiędzy różnymi typami organizacji (NGO, władze lokalne, instytucje władz państwowych, uniwersytety, itp.);
- pracującymi z różnymi formami handlu (eksploatacja seksualna, praca przymusowa, żebractwo, działalność przestępcza, handel narządami, nielegalne międzynarodowe adopcje, żony na zamówienie);
- odnoszącymi się do różnych grup docelowych (młodzieży męskiej, młodzieży żeńskiej, mężczyzn, kobiet, transseksualistów, różnych społeczności, pracowników socjalnych i służby zdrowia, nauczycieli, policjantów i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości);
- prowadzących różne rodzaje działalności (np. pomoc ofiarom, badania szkolenia, planowanie i zarządzanie projektów, itp.).
- Zapewnienie wymiany informacji na temat organizacji, projektów i działalności dotyczących handlu ludźmi;
- Wspieranie kontaktów i współpracy pomiędzy organizacjami przeciwdziałającymi handlowi ludźmi.

Do działalności w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi zalicza się: pomoc, zapobieganie, kontakty, budowanie partnerstw, uświadamianie, badania i praca z mediami. W zamierzeniu baza danych będzie wspomagać te działania.

Informacja opublikowana w ramach bazy Headway jest publiczna i nie wymaga od użytkowników stosowanie haseł ani żadnych innych metod ograniczania dostępu. Użytkownicy mogą przeszukiwać bazę Headway według następujących kryteriów: kraj, typ eksploatacji, typ działalności, grupa docelowa. Dodatkowo możliwe jest przeszukiwanie bazy danych według haseł. Wynikiem wyszukiwania będzie lista organizacji spełniających wymienione kryteria, ich lokalizacja i status prawny. Nazwy wyliczonych organizacji są przedstawione w postaci linków i umożliwiają dostęp do pełnej karty informacyjnej na temat danej organizacji (zawierającej przykładowo dane kontaktowe, opis działalności, grupy docelowe oraz organizacje współpracujące).

Ewaluacja projektu

Rozdział szósty przedstawia główne spostrzeżenia ewaluacji projektu dokonane przez niezależnego eksperta specjalnie zatrudnionego w celu dokonania oceny istotności, efektywności i możliwości kontynuacji działalności projektu Headway (*Działanie 10 "Ewaluacja wewnętrzna i zewnętrzna"*¹). Projekt został uznany jako istotny, ponieważ udało się w jego ramach zaspokoić potrzeby zidentyfikowane przez

¹ Do działania 10 zalicza się również sekretariat TCA. W projekcie *Headway – Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking*, również wdrożono następujące działania: ponadnarodowe zebrania i konferencje (*Działanie 7*); publikacja i popularyzacja (*Działanie 8*); identyfikacja personelu do uczestnictwa w ponadnarodowej wymianie szkoleniowej w Portugalii (*Działanie 9*).

partnerów. Poprzez wykonywaną działalność partnerzy uczestniczący w projekcie wnieśli istotny wkład w poprawienie niektórych narzędzi stosowanych we wspieraniu ofiar handlu a także w ukierunkowanie polityki przeciwdziałania handlowi ludźmi. Projekt Headway można uznać za pozytywny wysiłek mający za zadanie zebranie i usystematyzowanie szerokiego zakresu narzędzi i praktyk, opracowanych i wdrożonych w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi na poziomie krajowym i europejskim. Również przeszkody napotymane i stosowane rozwiązania mogą stanowić znaczący wkład, który może się okazać nieodzownym w propagowaniu wiedzy na temat różnych zjawisk będących częścią procedury handlu ludźmi.

Projekt Headway może być uważany za szczególnie skuteczny, ponieważ udało się w jego ramach odnieść sukces w trzech obszarach. Po pierwsze informacje o dobrych praktykach wdrożonych w sektorze zajmującym się zwalczaniem handlu ludźmi zostały zebrane i rozpowszechnione. Po drugie, zaproponowano sposób opracowania systemu monitorowania handlu ludźmi, który może być punktem odniesienia dla decydentów, zamierzających stworzyć wszechstronny system monitorowania i ewaluacji różnych aspektów handlu. Po trzecie, wdrożona została baza danych usług dostępnych dla ofiar handlu na terenie Europy i państw trzecich. Jest ona innowacyjnym narzędziem, które może znacznie wpłynąć na poprawę istniejących usług i rozwój wszechstronnych międzynarodowych ustaw wspierających ofiary handlu. Czas pokaże, czy partnerzy Headway osiągnęli sukces w stworzeniu odpowiednich warunków dla powszechnego wdrażania narzędzi opracowanych przez krajowe Partnerstwa na Rzecz Rozwoju.

Na koniec, w aneksach, podane są opisy narodowych Partnerstw na Rzecz Rozwoju oraz ich dane kontaktowe.